

Samenvatting van het tweede advies van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (EDPS) over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het gebruik van persoonsgegevens van passagiers voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en zware criminaliteit

(De volledige tekst van dit advies is beschikbaar in het Engels, het Frans en het Duits op de EDPS-website www.edps.europa.eu)

(2015/C 392/09)

I. DE CONTEXT VAN HET VOORSTEL

1. Er zijn besprekingen over een mogelijke regeling inzake persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) aan de gang sinds 2007, toen een voorstel voor een kaderbesluit van de Raad over dit onderwerp werd ingediend⁽¹⁾. In het oorspronkelijke voorstel was een verplichting opgenomen voor luchtvervoerders die vluchten uitvoeren tussen de EU en derde landen om PNR-gegevens door te geven aan de bevoegde autoriteiten teneinde terroristische misdrijven en zware criminaliteit te voorkomen, op te sporen, te onderzoeken en te vervolgen. De EDPS heeft over dit voorstel een advies uitgebracht⁽²⁾ en de ontwikkelingen van het voorstel gevolgd.
2. Op 2 februari 2011 heeft de Commissie een nieuw voorstel goedgekeurd voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het gebruik van persoonsgegevens van passagiers voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en zware criminaliteit (hierna „het voorstel” genoemd). De EDPS heeft over dit nieuwe voorstel een advies uitgebracht⁽³⁾, waarin hij aanvullende opmerkingen heeft gemaakt over de tekst, onder andere over de noodzakelijkheid en evenredigheid van het voorstel, het toepassingsgebied, de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten en het bewaren van PNR-gegevens.
3. De Raad heeft op 23 april 2012 een algemene aanpak⁽⁴⁾ vastgesteld voor de tekst die door de Commissie is voorgesteld, ten behoeve van het starten van onderhandelingen met het Europees Parlement.
4. De wetgevingsprocedure is opgeschort sinds de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken van het Europees Parlement (LIBE) het voorstel op 24 april 2013 heeft afgewezen⁽⁵⁾ en vraagtekens plaatste bij de noodzakelijkheid en evenredigheid van het voorstel. Recentelijk zijn de besprekingen weer nieuw leven ingeblazen na de terroristische aanvallen die in januari 2015 in Parijs plaatsvonden⁽⁶⁾.
5. In zijn resolutie van 11 februari 2015 over terrorismebestrijdingsmaatregelen⁽⁷⁾ beloofde het Europees Parlement „tegen het einde van dit jaar werk te maken van de voltooiing van een EU-PNR-richtlijn” en vroeg het de Commissie „de gevolgen toe te lichten van het arrest van het Hof van Justitie over de richtlijn gegevensbewaring en de mogelijke gevolgen daarvan voor de EU-PNR-richtlijn”. Het Europees Parlement moedigde tevens de Raad aan om voortgang te maken met het gegevensbeschermingspakket, zodat de dialoog over zowel de EU-PNR-richtlijn als het gegevensbeschermingspakket gelijktijdig zouden kunnen verlopen. De Commissie werd ook aangemoedigd om onafhankelijke deskundigen uit de rechtshandavings-, veiligheids- en inlichtingengemeenschap en vertegenwoordigers van Werkgroep 29 uit te nodigen om hun standpunten betreffende de noodzaak en evenredigheid van de PNR in te brengen.
6. Daarnaast werden de lidstaten in de resolutie verzocht „optimaal gebruik te maken van bestaande platformen, databanken en waarschuwingssystemen op Europees niveau, zoals het Schengen-Informatiesysteem (SIS) en de Advanced Passenger Information Systems (APIS)”⁽⁸⁾ en werd ten stelligste aangedrongen op „betere informatie-uitwisseling tussen de rechtshandavingsinstanties van de lidstaten en de EU-agentenschappen”⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ COM(2007) 654 definitief.

⁽²⁾ Advies van de EDPS van 20 december 2007 betreffende het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor wetshandavingsoepleinden (PB C 110 van 1.5.2008, blz. 1).

⁽³⁾ Advies van de EDPS van 25 maart 2011 over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het gebruik van persoonsgegevens van passagiers voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en zware criminaliteit.

⁽⁴⁾ Algemene aanpak van de Raad, tekst vastgesteld op 23 april 2013, 8916/2.

⁽⁵⁾ Zie de resolutie van het Europees Parlement van 23 april 2013.

⁽⁶⁾ Zie https://nl.wikipedia.org/wiki/Aanslag_op_Charlie_Hebdo. Voor het verband dat werd gelegd met de EU-PNR-voorstellen, zie bv. de verklaring door de leden van de Europese Raad na de informele bijeenkomst van staatshoofden en regeringsleiders in Brussel op 12 februari 2015 (<http://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2015/02/150212-european-council-statement-fight-against-terrorism/>) en het verslag over de uitvoering van maatregelen van de EU-coördinator voor terrorismebestrijding (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9422-2015-REV-1/nl/pdf>).

⁽⁷⁾ Resolutie 2015/2530 van het Europees Parlement.

⁽⁸⁾ Resolutie, § 11.

⁽⁹⁾ Resolutie, § 22.

7. In dit kader is er op 17 februari 2015 door de rapporteur van de LIBE-commissie een bijgewerkt verslag gepresenteerd⁽¹⁾. In dit document werden enkele wijzigingen van het Commissievoorstel voorgesteld, zoals de opnemings van intra-EU-vluchten. De Werkgroep 29 heeft de LIBE-commissie een brief gestuurd met haar commentaar op en opmerkingen over het verslag⁽²⁾. De LIBE-commissie stelde op 15 juli 2015 haar oriënterende stemming vast en stemde ermee in onderhandelingen te starten met de Raad.
8. In dit advies van de EDPS wordt ingegaan op de wijzigingen in het voorstel zoals voorgesteld door de LIBE-commissie en de Raad met het oog op de dialoogonderhandelingen die begin deze maand zullen plaatsvinden. In dit advies wordt rekening gehouden met het Digital Rights Ireland-arrest van het Europees Hof van Justitie⁽³⁾ van 8 april 2014 (hierna „het DRI-arrest” genoemd), en dit arrest zal worden betrokken bij de redenering.
9. De EDPS erkent dat Europa te maken heeft met ernstige terroristische dreigingen en dat er substantiële maatregelen zullen moeten worden getroffen. De bestrijding van terrorisme en zware criminaliteit is een gerechtvaardigd belang dat door de wetgever wordt nagestreefd, en de EDPS, als onafhankelijke toezichhoudende instelling van de EU, is niet op voorhand voor of tegen een maatregel. De EDPS analyseert in dit advies, met volledige inachtneming van de rol van de wetgever bij de beoordeling van de noodzakelijkheid en evenredigheid van de voorgestelde maatregelen, de gevolgen ervan voor de bescherming van persoonsgegevens van personen en hun privacy, rekening houdend met de bestaande wetgevingskaders en jurisprudentie op het gebied van gegevensbescherming en privacy. Deze analyse houdt verband met onze missie om de instellingen te adviseren over de gevolgen op het gebied van gegevensbescherming van hun beleid, in het bijzonder wanneer dit beleid ingrijpendere gevolgen heeft voor de rechten op privacy en gegevensbescherming.

IV. CONCLUSIE

62. De EDPS is verheugd over de verschillende verbeteringen die door de Raad en de LIBE-commissie zijn aangebracht in het voorstel, bijvoorbeeld met betrekking tot de specifieke bepalingen over gegevensbescherming, de aanstelling van een gegevensbeschermingsfunctionaris en een specifieke verwijzing naar de bevoegdheid van toezichhoudende autoriteiten.
63. In het voorstel wordt echter nog steeds niet voldaan aan de wezenlijke voorwaarde voor een PNR-regeling, namelijk het voldoen aan de noodzakelijkheids- en evenredigheidsbeginsels. Het voorstel voorziet niet in een uitgebreide beoordeling van de mate waarin de huidige bestaande instrumenten kunnen voldoen aan de doelstelling van de EU-PNR-regeling. Bovendien bevat het geen gedetailleerde analyse van de mate waarin minder indringende maatregelen de doelstelling van de EU-PNR-regeling zouden kunnen bereiken. Tot slot komen de niet-gerichte en bulksgewijze verzameling en verwerking van gegevens in de PNR-regeling neer op een maatregel van algemeen toezicht. De EDPS is van mening dat de enige doelstelling waarbij aan de eisen van transparantie en evenredigheid wordt voldaan, het gebruik van PNR-gegevens in individuele gevallen zou zijn, maar uitsluitend in geval van een ernstige en concrete dreiging die is vastgesteld op basis van specifiekere indicatoren.
64. Aangezien er geen informatie beschikbaar is waarmee de noodzakelijkheid en evenredigheid van de voorgestelde maatregelen voldoende worden aangetoond, is de EDPS van mening dat het voorstel ook na de wijzigingen nog niet voldoet aan de in de artikelen 7, 8 en 52 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, artikel 16 van het VWEU en artikel 8 van het EVRM vastgelegde normen.
65. De EDPS dringt er bij de wetgevers op aan om nader in te gaan op de haalbaarheid van selectievere en minder indringende toezichtsmaatregelen ten aanzien van de huidige dreigingen, op basis van specifiekere initiatieven die zich, indien van toepassing, richten op specifieke categorieën vluchten, passagiers of landen.
66. In aanvulling op de wezenlijke tekortkomingen van het voorstel die hierboven zijn vastgesteld, betreffen de belangrijkste opmerkingen van de EDPS in dit advies de volgende aspecten:
 - het voorstel moet de bewaartermijn van gegevens beperken tot hetgeen gerechtvaardigd is op grond van objectieve criteria waarin de periode wordt toegelicht;
 - het voorstel moet explicieter bepalen dat de PNR-gegevens niet mogen worden gebruikt voor andere doeleinden dan het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van terroristische misdrijven en zware transnationale criminaliteit;
 - er moet in beginsel voorafgaande toestemming worden verkregen van de rechter of een onafhankelijk bestuursorgaan na een verzoek om toegang tot gegevens van een bevoegde autoriteit;

⁽¹⁾ Het verslag is beschikbaar via deze link: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//Text+REPORT+A8-2015-0248+0+DOC+XML+V0//NL>.

⁽²⁾ Brief van 19 maart 2015 van de Werkgroep 29 aan de voorzitter van de LIBE-commissie.

⁽³⁾ Hof van Justitie, *Digital Rights Ireland Ltd*, 8 april 2014, in gevoegde zaken C-293/12 en C-594/12.

- in het voorstel zou moeten worden verwezen naar geschikte beschermingsmaatregelen die de beveiliging van de door de passagiersinformatie-eenheid verwerkte gegevens garandeert;
- het toepassingsgebied van de PNR-regeling zou veel meer moeten worden beperkt wat betreft het soort criminaliteit. Daarnaast moeten de definities van „zware transnationale criminaliteit” en „onmiddellijke en ernstige bedreiging voor de openbare veiligheid” nader worden gedefinieerd;
- de criteria waaraan door de bevoegde autoriteiten moet worden voldaan om toegang te krijgen tot de PNR-gegevens, moeten beter en preciezer worden gedefinieerd;
- de wetgevers worden opgeroepen te wachten tot de vaststelling van het nieuwe gegevensbeschermingspakket om de verplichtingen in het voorstel af te stemmen op de nieuwe vastgestelde bepalingen;
- de evaluatie van de richtlijn moet worden gebaseerd op uitgebreide gegevens, waaronder het aantal personen dat daadwerkelijk is veroordeeld, en niet alleen vervolgd, op grond van de verwerking van hun gegevens.

Gedaan te Brussel, 24 september 2015.

Giovanni BUTTARELLI

Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming
